



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA MAZOWIECKIEGO

Warszawa, dnia 21 października 2016 r.

Poz. 9064

Rozstrzygnięcie nadzorcze Nr LEX-I.4131.188.2016.JF

Wojewody Mazowieckiego

z dnia 18 października 2016 r.

dotyczy uchwały Nr VIII/59/16 Rady Gminy w Chlewiskach z dnia 22 września 2016 r. „ w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenów mieszkalnictwa i usług w sołectwach Chlewiska i Pawłów.

**WOJEWODA MAZOWIECKI**

LEX-I.4131.188.2016.JF

Warszawa, 18 października 2016 r.

**Rada Gminy w Chlewiskach
ul. Czachowskiego 49
26 – 510 Chlewiska**

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 446 i 1579)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr VIII/59/16 Rady Gminy w Chlewiskach z dnia 22 września 2016 r. „w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenów mieszkalnictwa i usług w sołectwach Chlewiska i Pawłów”, w części dotyczącej ustaleń:

- § 18 ust. 3 pkt 3 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) w odniesieniu do powierzchni terenu (...)”;
- § 19 ust. 3 pkt 2 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) w odniesieniu do powierzchni terenu (...)”;
- § 20 ust. 3 pkt 5* (błędna numeracja ust. 3) uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) w odniesieniu do powierzchni terenu (...)”;
- § 21 ust. 4 pkt 4 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) w odniesieniu do powierzchni terenu (...)”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 22 września 2016 r., Rada Gminy w Chlewiskach podjęła uchwałę Nr VIII/59/16 „w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenów mieszkalnictwa i usług w sołectwach Chlewiska i Pawłów”.

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2016 r. poz. 778 z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą o p.z.p.”.

Stosownie do zapisów art. 14 ust. 8 ustawy o p.z.p., miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego uchwalanym przez organ stanowiący gminy, tj. radę gminy. Artykuł 94 Konstytucji RP stanowi, iż organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, a zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa. W przypadku aktów prawa miejscowego z zakresu planowania przestrzennego, tj. w odniesieniu do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, regulację zasad i trybu ich sporządzania określa ustawa o p.z.p.

Z dyspozycji art. 3 ust. 1 ustawy o p.z.p., wynika, że kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego należy do zadań własnych gminy. Biorąc pod uwagę powyższe oraz mając na uwadze dyspozycję art. 20 ust. 2 ustawy o p.z.p., kontrola organu nadzoru w tym przedmiocie nie dotyczy celowości czy słuszności dokonywanych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego rozstrzygnięć, lecz ogranicza się jedynie do badania zgodności z prawem podejmowanych uchwał, a zwłaszcza przestrzegania zasad planowania przestrzennego oraz, określonej ustawą, procedury planistycznej.

Zgodnie z treścią art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały rady gminy w całości lub w części stanowi istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie.

Zasady sporządzania aktu planistycznego dotyczą problematyki merytorycznej, która związana jest ze sporządzeniem aktu planistycznego, a więc jego zawartością (część tekstowa, graficzna). Zawartość aktu planistycznego określona została w art. 15 ustawy o p.z.p.

Jedną z podstawowych zasad sporządzania planu miejscowego ustawodawca uregulował w art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., zgodnie z którym, wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i graficzną, zgodnie z zapisami studium oraz z przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem.

Ustawa o p.z.p., zgodnie z dyspozycją art. 1 ust. 1, określa m.in. zasady kształtowania polityki przestrzennej przez jednostki samorządu terytorialnego i organy administracji rządowej oraz zakres i sposoby postępowania w sprawach przeznaczenia terenów na określone cele oraz ustalenia zasad ich zagospodarowania i zabudowy, przyjmując ład przestrzenny i zrównoważony rozwój za podstawę tych działań.

Z wnioskiem tym korespondują rezultaty wykładni systemowej. Zgodnie bowiem z art. 1 ust. 2 ustawy o p.z.p., w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym należy uwzględniać szereg wartości, w tym m.in.:

- wymagania ładu przestrzennego, w tym urbanistyki i architektury (art. 1 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p.);
- walory architektoniczne i krajobrazowe (art. 1 ust. 2 pkt 2 ustawy o p.z.p.);
- wymagania ochrony środowiska, w tym gospodarowania wodami i ochrony gruntów rolnych i leśnych (art. 1 ust. 2 pkt 3 ustawy o p.z.p.);
- wymagania ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej (art. 1 ust. 2 pkt 4 ustawy o p.z.p.);
- wymagania ochrony zdrowia oraz bezpieczeństwa ludzi i mienia, (art. 1 ust. 2 pkt 5 ustawy o p.z.p.);
- prawo własności (art. 1 ust. 2 pkt 7 ustawy o p.z.p.).

Z kolei tryb uchwalenia planu, określony w art. 17 ustawy o p.z.p., odnosi się do kolejno podejmowanych czynności planistycznych, określonych przepisami ustawy, gwarantujących możliwość udziału zainteresowanych podmiotów w procesie planowania (poprzez składanie wniosków i uwag) i pośrednio do kontroli legalności przyjmowanych rozwiązań w granicach uzyskiwanych opinii i uzgodnień.

Organ nadzoru zobowiązany jest do badania zgodności uchwały ze stanem prawnym obowiązującym w dacie podjęcia przez radę gminy uchwały i w przypadku stwierdzenia naruszenia prawa, do podjęcia interwencji, stosownej do posiadanych kompetencji w tym zakresie.

Egzegeza przytoczonych powyżej przepisów prowadzi do konkluzji, iż zgodnie z wolą ustawodawcy, ustalenia planu muszą zawierać zasady, o których mowa w art. 15 ustawy o p.z.p., które uwzględniają również wartości, o których mowa w art. 1 ust. 2 ustawy o p.z.p. Zgodnie z art. 15 ustawy o p.z.p., projekt planu miejscowego zawiera część tekstową i graficzną (ust. 1), a art. 20 ust. 1 stanowi, że część tekstowa planu stanowi treść uchwały, a część graficzna stanowi załącznik do uchwały.

Uszczegółowienie wspomnianego art. 1 ust. 2 ustawy o p.z.p. można odnaleźć w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., zgodnie z którym „***W planie miejscowym określa się obowiązkowo: (...) 6) zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, maksymalną i minimalną intensywność zabudowy jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, maksymalną wysokość zabudowy, minimalną liczbę miejsc do parkowania w tym miejsca przeznaczone na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową i sposób ich realizacji oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów;***”.

Uchwała w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego powinna w sposób kompleksowy określać wymagane przepisem art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. wskaźniki i parametry, w tym również maksymalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej **w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej**.

Tymczasem z ustaleń zawartych w: § 18 ust. 3 pkt 3, § 19 ust. 3 pkt 2, § 20 ust. 3 pkt 5* (błędna numeracja ust. 3, w ramach którego numeracja rozpoczyna się od pkt 3) i § 21 ust. 4 pkt 4 uchwały wynika, iż wskaźnik minimalnej powierzchni biologicznie czynnej ustalony został w odniesieniu do powierzchni terenu, podczas gdy zgodnie z dyspozycją art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej powinien być określony **w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej**. Organ nadzoru wskazuje, iż również z samych ustaleń zawartych w:

- § 2 ust. 1 pkt 5 lit. b uchwały wynika, że: „1. W planie określa się: (...) 5) zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, w tym: (...) b) minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej.”;
- § 10 ust. 5 uchwały wynika, że: „5. Ustalenia w zakresie wskaźników zagospodarowania terenu, w tym maksymalnej i minimalnej intensywności zabudowy jako wskaźników powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, minimalnego udziału procentowego powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, maksymalnej wysokości zabudowy oraz gabarytów obiektów – w całości zawarte w ustaleniach działu III (ustalenia szczegółowe), stosownie do potrzeb wynikających ze specyfiki przeznaczenia terenów.”.

W tej sytuacji bezspornym pozostaje fakt, iż zarówno z redakcji art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., jak i ustaleń zawartych w § 2 ust. 1 pkt 5 lit. b i § 10 ust. 5 uchwały wynika, iż wszystkie wskaźniki w zakresie zasad kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, odnoszą się

do powierzchni działki budowlanej. Tym samym, zarówno w przypadku powierzchni biologicznie czynnej, czy też intensywności zabudowy, wskaźniki te winny odnosić się do powierzchni działki budowlanej. Powyższe oznacza, iż ustalenia: § 18 ust. 3 pkt 3, § 19 ust. 3 pkt 2, § 20 ust. 3 pkt 5 i § 21 ust. 4 pkt 4 uchwały, naruszają dyspozycję art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p.

Plan miejscowy sporządzany na podstawie ustawy o p.z.p., powinien stosować przepisy zawarte w tej ustawie. Oznacza to konieczność formułowania ustaleń, m.in. w zakresie zasad kształtowania zabudowy oraz wskaźników zagospodarowania terenu, w dostosowaniu do zakresu pojęciowego określonego na potrzeby tej ustawy. W związku z powyższym, ustalenia planu miejscowego dotyczące ww. wskaźnika, powinny zostać ustalone w odniesieniu do ustawowej definicji „*działki budowlanej*”, określonej w art. 2 pkt 12 ustawy o p.z.p., w brzmieniu: „*Ilekroć w ustawie jest mowa o: (...) 12) „działce budowlanej” – należy przez to rozumieć nieruchomość gruntową lub działkę gruntu, której wielkość, cechy geometryczne, dostęp do drogi publicznej oraz wyposażenie w urządzenia infrastruktury technicznej spełniają wymogi realizacji obiektów budowlanych wynikające z odrębnych przepisów i aktów prawa miejscowego;*”. Tymczasem na potrzeby przedmiotowego planu miejscowego, przy ustalaniu wskaźnika powierzchni biologicznie czynnej, użyto pojęcia „*teren*”, który zgodnie z ustaleniami § 4 ust. 1 pkt 5 uchwały oznacza „*część obszaru objętego planem wyznaczona na rysunku planu liniami rozgraniczającymi teren oraz oznaczona symbolem terenu;*”.

Zdaniem organu nadzoru określenie wskaźnika powierzchni biologicznie czynnej w stosunku do *terenu* zamiast do *działki budowlanej*, stanowi o istotnym naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego i skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności uchwały w części dotyczącej ustaleń:

- § 18 ust. 3 pkt 3 uchwały, w zakresie sformułowania: „*(...) w odniesieniu do powierzchni terenu (...)*”;
- § 19 ust. 3 pkt 2 uchwały, w zakresie sformułowania: „*(...) w odniesieniu do powierzchni terenu (...)*”;
- § 20 ust. 3 pkt 5 uchwały, w zakresie sformułowania: „*(...) w odniesieniu do powierzchni terenu (...)*”;
- § 21 ust. 4 pkt 4 uchwały, w zakresie sformułowania: „*(...) w odniesieniu do powierzchni terenu (...)*”.

W kontekście powyższych naruszeń organ nadzoru wskazuje, że zgodnie z wymogiem art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego oraz istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części. W przedmiotowej sprawie doszło do naruszenia, w sposób istotny zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, co oznacza konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w części.

Istotność naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego należy przy tym kwalifikować, jako bezwzględny wymóg spełnienia dyspozycji art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., w zakresie określenia minimalnego udziału procentowego powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej. Istotność powyższych naruszeń należy również kwalifikować przez pryzmat rozwiązań przestrzennych w nim przyjętych.

Organ nadzoru wskazuje, że naruszenia nieistotne to naruszenia drobne, mało znaczące, niedotyczące istoty zagadnienia. Za nieistotne naruszenie należy uznać takie, które jest mniej doniosłe w porównaniu z innymi przypadkami wadliwości, jak nieścisłość prawna czy też błąd, który nie ma wpływu na istotną treść aktu (wyrok WSA w Szczecinie z dnia 13 kwietnia 2006 r., sygn. akt II SA/Sz 1174/05, LEX nr 296073).

W przedmiotowej sprawie jako nieistotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego organ nadzoru uznał błędną numerację § 20 ust. 3 uchwały.

Wziąwszy powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr VIII/59/16 Rady Gminy w Chlewiskach z dnia 22 września 2016 r. „w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenów mieszkalnictwa i usług w sołectwach Chlewiska i Pawłów”, w części dotyczącej ustaleń:

- § 18 ust. 3 pkt 3 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) w odniesieniu do powierzchni terenu (...)”;
- § 19 ust. 3 pkt 2 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) w odniesieniu do powierzchni terenu (...)”;
- § 20 ust. 3 pkt 5* (błędna numeracja ust. 3) uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) w odniesieniu do powierzchni terenu (...)”;
- § 21 ust. 4 pkt 4 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) w odniesieniu do powierzchni terenu (...)”;

co na mocy art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym skutkuje wstrzymaniem jej wykonania, w tym zakresie, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia.

Gminie, w świetle art. 98 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, w terminie 30 dni od dnia doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego wnoszona za pośrednictwem organu, który skarżone orzeczenie wydał.

WOJEWODA MAZOWIECKI

Zdzisław Szipera